

**Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland:
Wirkungen, Nebenwirkungen und ein
Reformvorschlag**

Joachim Ragnitz

Dezember 2002

Nr. 167

Diskussionspapiere
Discussion Papers

Autor: Dr. Joachim Ragnitz
Abteilung Strukturwandel
jrg@iwh-halle.de
Tel.: (0345)77 53-860

Diskussionspapiere stehen in der alleinigen Verantwortung des jeweiligen Autors. Die darin vertretenen Auffassungen stellen keine Meinungsäußerung des IWH dar.

Anregungen und kritische Bemerkungen zu den dargestellten Untersuchungsergebnissen sind jederzeit willkommen und erwünscht.

Herausgeber:

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE (IWH)

Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)

Telefon: (03 45) 77 53-60

Telefax: (03 45) 77 53-8 20

Internet: <http://www.iwh-halle.de>

1. Einleitung

Nachdem der Aufbauprozess in Ostdeutschland wider verbreiteten Erwartens nicht unmittelbar nach Einführung der Marktwirtschaft in vollem Schwung in Gang gekommen ist, wurde vom Frühjahr 1991 an mit hohem – auch finanziellen – Einsatz versucht, durch Anwendung verschiedenster Instrumente der Wirtschaftsförderung die wirtschaftliche Entwicklung zu stützen und zu beschleunigen. Neben Maßnahmen der Standortpolitik wurde eine Vielzahl von Programmen der direkten Unternehmensförderung etabliert, die vor allem darauf abzielten, die private Investitionstätigkeit anzuregen. Hieran hat sich dem Grundsatz nach auch nicht viel geändert: Zwar ist das Förderinstrumentarium in Programmstruktur und Zielrichtung in den vergangenen zwölf Jahren laufend an veränderte Rahmenbedingungen angepasst worden; gleichwohl lag die Förderintensität (Subventionen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) Ende der neunziger Jahre – neuere Daten sind nicht verfügbar – noch immer mehr als dreimal so hoch wie in Westdeutschland.

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Beitrag ein Überblick über Wirkungen und Nebenwirkungen der Förderung gegeben und mit Blick auf die vermutlich zunehmend nachlassenden Fördereffekte eine alternative Strategie des Aufbau Ost entwickelt werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Förderpolitik von Bund und Ländern in ihrer Gesamtheit; Aussagen über einzelne Förderinstrumente oder auch zur Wirtschaftsförderung einzelner Träger sollen unterlassen werden, weil mit Blick auf die zugrundeliegende Fragestellung die Förderung in ihrer Gesamtheit betrachtet werden muss.

2. Grundzüge der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland

Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über die Förderpolitik in den neuen Ländern gegeben werden. Ganz allgemein lassen sich drei Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung ausmachen:

- Erster Schwerpunkt ist – auch heute noch – die Investitionsförderung, die auf Bundesebene vor allem durch die Investitionszuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) und die Investitionszulagen erfolgt und auf Länderebene durch landesspezifische Programme ergänzt wird. Schon von ihrem Umfang und der zulässigen Förderhöhe her sind dabei die beiden genannten Bundesprogramme die wichtigsten – zusammengekommen können damit bis zu 35% der Investitionskosten (bei kleinen und mittleren Unternehmen sogar bis zu 50%) subventioniert werden. Freilich wird dieser Förderhöchstsatz wohl nur in Ausnahmefällen erreicht: Legt man die Angaben des IAB-Betriebspanels zugrunde, haben die meisten Unternehmen im Jahre 2000 lediglich Förderung in Höhe von etwa einem Viertel der Investitionskosten erhalten.

Während die Investitionszulage allen Investoren zusteht, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, wird der GA-Investitionszuschuss nur auf Antrag gewährt. Wenn gleich die GA-Rahmenplanung im Zusammenwirken von Bund und Ländern erfolgt, ist die Programmabwicklung wegen der besseren Kenntnis der regionalen Problemlagen allein den Ländern übertragen.

- Zunehmendes Gewicht im Gesamtkonzept des Aufbau Ost hat, zum zweiten, die Innovationsförderung. Dabei ist auf Bundesebene zu trennen zwischen den Fachprogrammen des BMBF¹, die vor allem auf die Förderung des technologischen Fortschritts gerichtet sind und deswegen in aller Regel keinen ostdeutschlandspezifischen Schwerpunkt aufweisen, und den eher regionalökonomisch begründeten Programmen der Innovationsförderung durch BMBF und BMWA², bei denen die Verbesserung der technologischen Leistungsfähigkeit in Ostdeutschland im Mittelpunkt steht. Neben der Zuschussförderung für den Aufbau und die Aufrechterhaltung von Innovationskapazitäten sind dabei die in letzter Zeit besondere Aufmerksamkeit genießenden Programme zur Förderung von Kooperationen von Unternehmen (untereinander und mit Forschungseinrichtungen) zu nennen.

Auf Länderebene wird dies noch ergänzt durch eine Reihe von Programmen, die sich vor allem auf die Förderung spezifischer, als „zukunftsfähig“ angesehener Technologien richten. Hiermit wird in der Regel angestrebt, die Wirtschaftsstrukturen innerhalb des Landes in einer bestimmten Weise zu beeinflussen, um so günstige Voraussetzungen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen.

- Schließlich können als dritte Programmsäule verschiedenen Darlehens- und Bürgschaftsprogramme der Existenzgründungs- und Mittelstandspolitik angesehen werden, die – obgleich prinzipiell gesamtdeutsch angelegt – für ostdeutsche Unternehmen in vielen Fällen besondere Konditionen aufweisen. Diese Darlehensprogramme sollen unter anderem dazu beitragen, die historisch bedingte Vermögensschwäche ostdeutscher junger Unternehmen zu kompensieren, auch, um sie so in die Lage zu versetzen, durch Verbesserung der Kreditwürdigkeit zusätzliches Fremdkapital von den Geschäftsbanken aufzunehmen. Dementsprechend ist bei diesen Programmen nicht die Vergünstigung bei den Kreditkonditionen (Zins, Laufzeit usw.) entscheidend, sondern die Tatsache, dass diese Unternehmen überhaupt Finanzmittel erhalten. Zusätzlich zu den Programmen der bundeseigenen Förderbanken (KfW, DtA) haben auch die ostdeutschen Bundesländer eigene mittelstandspolitische Programme etabliert.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer, zumindest quantitativ weniger bedeutsamer Förderprogramme, so zur Unterstützung der Exporttätigkeit ostdeutscher Unternehmen

¹ BMBF: Bundesministerium für Bildung und Forschung.

² BMWA: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

(z. B. durch Messgeförderung) oder zur Vermittlung betriebswirtschaftlicher Kenntnisse. Zudem profitieren Unternehmen in den neuen Ländern auch von Lohnkosten- und Eingliederungszuschüssen, die im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik gewährt werden. Auch wenn deren Zielsetzung eine andere ist – nämlich die Reintegration von Problemgruppen am Arbeitsmarkt in das Erwerbsleben – hilft dies natürlich den Unternehmen, die auf diese Weise zumindest befristet einen Teil ihrer Arbeitskosten auf die Bundesanstalt für Arbeit abwälzen können. Schließlich gewähren einige ostdeutsche Bundesländer in Einzelfällen auch Hilfen an angeschlagene, aber als sanierungsfähig eingeschätzte Unternehmen, um auf diese Art größere Arbeitsplatzverluste zu verhindern. Diese Art von Unterstützung hat allerdings inzwischen an Bedeutung verloren.

3. Wirkungen und Nebenwirkungen

Angesichts der nicht unbeträchtlichen Mittelvolumina, die für die Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern verausgabt werden – im Jahre 1999 waren dies, den Angaben im Subventionsbericht der Bundesregierung zufolge, rund 16 Mrd. Euro (Bund und Länder zusammengenommen) – stellt sich die Frage, inwieweit die mit der Förderung angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden – und inwieweit es Nebenwirkungen gibt, die diesen Zielen zuwiderlaufen, also die Effizienz der Förderung beeinträchtigen. Im Vordergrund soll dabei hier die Investitionsförderung stehen.

Der Mechanismus der verschiedenen Investitionsförderprogrammen ist im Prinzip identisch. Es soll mit Hilfe der Förderung die Rentabilität von Investitionsvorhaben am Standort Ostdeutschland gesteigert und so die Investitionstätigkeit hier angeregt werden. Damit soll wenigstens der Rentabilitätsnachteil überkompensiert werden, der sich aus einer noch immer vergleichsweise geringen Qualität vieler Standorte in den neuen Ländern ergibt, also zum Beispiel eine unzureichend ausgebaute Verkehrsinfrastruktur, ein Defizit an Großunternehmen, die als Nachfrager von Vorleistungen Impulse für andere Unternehmen geben können, eine geringe Bevölkerungsdichte als beschränkender Faktor für ein günstiges lokales Arbeitsangebot.³ Allerdings wurden die sich aus der Kumulation verschiedener Maßnahmen ergebenden Förderhöchstsätze festgelegt, ohne dass dabei das tatsächliche Niveau der Standortnachteile berücksichtigt worden wäre. Dann nämlich hätten die Fördersätze mit im Zeitablauf zunehmender Verbesserung der Standortbedingungen verringert und in Abhängigkeit von der regional unterschiedlichen Standortgunst sehr viel stärker ausdifferenziert werden müssen. Dass dies nicht (oder

³ Die Bevölkerungszahl spielt in neueren Ansätzen der Wirtschaftsgeographie eine entscheidende Rolle. Danach siedeln sich Unternehmen bevorzugt dort an, wo sie aufgrund hoher Bevölkerungszahl ein reichhaltiges Angebot qualifizierter Arbeitskräfte erwarten können; verstärkt wird diese Tendenz zur Agglomerationsbildung noch dadurch, dass eine hohe Zahl von Unternehmen in einer Region die Möglichkeiten produktivitätssteigernder „Spillover-Effekte“ ermöglicht. Vgl. zu einer modernen Darstellung dieser ursprünglich auf Alfred Marshall zurückgehenden Überlegungen P. Krugman, *Geography and Trade*, Cambridge (Mass.) 1991.

nur in geringem Umfang) geschehen ist, kann als ein Indiz dafür gewertet werden, dass die Förderung nicht nur dem „Nachteilsausgleich“ dienen soll, sondern dass damit bewusst ein zusätzlicher Standortvorteil für Ostdeutschland geschaffen werden soll.

Misst man den Erfolg der Investitionsförderung in den neuen Ländern daran, wie hoch das induzierte Investitionsvolumen ist, so muss die Förderung sicherlich als erfolgreich angesehen werden. Sie hat zweifellos mit dazu beigetragen, dass in erheblichem Maße in Ostdeutschland investiert worden ist, vor allem aber auch, dass die Investitionsdynamik relativ frühzeitig in Gang kam.⁴ So überstiegen die Investitionen, je Einwohner gerechnet, auf dem Höhepunkt des Investitionsbooms Mitte der neunziger Jahre das westdeutsche Vergleichsniveau um etwa 50%. Seither sind die Investitionen zwar rückläufig; allerdings spiegelt dies zu einem guten Teil die Normalisierung wider, die nach den zahlreichen Neuerrichtungen von Produktionsstätten und dem Nachholbedarf bei der Modernisierung des Kapitalstocks in den bestehenden Betrieben unvermeidlich war. Immerhin lagen die Investitionen je Einwohner auch zuletzt noch etwas über dem westdeutschen Niveau.

Allerdings ist nicht gesichert, dass das hohe Investitionsniveau tatsächlich ursächlich mit der Förderung in Zusammenhang steht, und es gibt auch aufgrund beschränkter statistischer Informationen auch kaum Möglichkeiten, dies zu überprüfen.⁵ So ist es denkbar, dass die Unternehmen die Förderung in Anspruch genommen haben, um ohnehin rentable Investitionen durchzuführen (Mitnahmeeffekte). In diesem Fall würde es sich also bei den geförderten Investitionen nicht um zusätzliche Vorhaben handeln – die Förderung wäre also, strenggenommen, überflüssig gewesen. Freilich: Mitnahmeeffekte wird man immer hinnehmen müssen, solange es nicht gelingt, jene Vorhaben zu identifizieren, die ohne Förderung eine Rendite unterhalb des Marktzinses abwerfen, und so lange es nicht gelingt, den Fördersatz gerade so auszutarieren, dass dieser exakt dem Renditenachteil jedes einzelnen Projekts entspricht. Da die staatlichen Akteure dieses

⁴ Vgl. DIW/IfW/IWH, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 15. Bericht, IWH-Sonderheft 2/1997, S. 55 ff.

⁵ Das hierzu verwendete Standardverfahren beruht auf einem Vergleich von nicht geförderten und geförderten Unternehmen, die sich idealerweise in nichts außer der Inanspruchnahme der Förderung unterscheiden. In Ostdeutschland haben indes alle Unternehmen in der einen oder anderen Weise Fördermittel in Anspruch genommen, sodass eine solche „Kontrollgruppe“ nicht zu ermitteln ist. Entsprechende Ansätze sind auch aus diesem Grund bisher vor allem zur Analyse von Arbeitsmarktpolitiken herangezogen worden; vgl. z.B. Fitzenberger, B.; Speckesser, S., The Evaluation of Active Labor Market Policy in Germany: A Survey, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 33 (1999). Darüber hinaus sind diese Methoden mit nicht geringem Erfolg bei der Evaluation von FuE-Förderprogrammen angewandt worden. Ergebnis dabei ist, dass die ostspezifischen FuE-Programme des Bundes und der Länder in erheblichem Maße zusätzliche Forschungsaktivitäten in ostdeutschen Unternehmen angeregt haben, freilich nicht immer auch mit entsprechendem Markterfolg. Vgl. genauer D. Czarnitzky, Die Auswirkungen der Forschungs- und Technologiepolitik auf die Innovationsaktivitäten ostdeutscher Unternehmen, ZEW Discussion Paper No. 01-05, Mannheim 2001.

Wissen nicht haben (können), wird es zu Mitnahmeeffekte immer kommen, und sie sprechen nicht per se gegen die Förderung. Allerdings bleibt dann die Frage offen, inwieweit das Verhältnis zwischen Förderung und tatsächlichen Investitionen wirklich angemessen ist.

Es gibt nicht viele Studien, die diese Frage empirisch zu beantworten versuchen, und der Befund ist auch nicht eindeutig. So ermittelt das IWH⁶ einen expansiven Anreizeffekt von 26%, d.h. ein Euro zusätzlicher Fördermittel führt zu zusätzlichen Investitionen in Höhe von 1,26 Euro. Zu einem deutlich pessimistischeren Ergebnis kommt hingegen eine andere, methodisch allerdings überzeugendere Untersuchung aus dem Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; danach habe zwar die Förderung zu zusätzlichen Investitionen von knapp 3 Mrd. DM (1,5 Mrd. Euro) jährlich beigetragen, allerdings mit einem Fördermitteleinsatz, der weitaus höher gelegen hat; insoweit wäre die Förderung eben nicht effizient gewesen.⁷

Doch selbst wenn man unterstellt, dass die Förderung erfolgreich mit Blick auf die Investitionstätigkeit gewesen ist: Ihr eigentliches Ziel liegt in der Schaffung von zusätzlicher Produktion und zusätzlicher Beschäftigung, und diesbezüglich kann die in Ostdeutschland betriebene Investitionsförderung wohl nicht uneingeschränkt positiv beurteilt werden: Das Wirtschaftswachstum in den neuen Ländern fällt inzwischen äußerst schwach aus, die Beschäftigung geht – von einer kurzen Erholungsphase Mitte der neunziger Jahre abgesehen – permanent zurück, und auch die Zukunftsaussichten werden – nicht zuletzt wegen der sich herauskristallisierten Wirtschaftsstrukturen – als eher ungünstig eingeschätzt. All dies lässt darauf schließen, dass die Förderung mit Blick auf Einkommens- und Beschäftigungsziele nicht allzu gut abschneidet, wenngleich auch andere Einflüsse – Anpassungskrise in der Bauwirtschaft, Nachlassen der konjunkturellen Dynamik in ganz Deutschland und in Europa – hierbei eine nicht unerhebliche Rolle spielen.

Tatsächlich weist die Förderung einige Nebenwirkungen auf, die dem primären Ziel, Einkommen und Beschäftigung zu schaffen, entgegenstehen können.

- Die einseitige Begünstigung des Produktionsfaktors Sachkapital begünstigt für sich genommen eine kapitalintensivere Produktionsweise in den geförderten Betrieben als dies bei unverzerrten Faktorpreisrelationen der Fall wäre. Neben dem sogenannten „Outputeffekt“ führt die mit der Förderung verbundene Veränderung der relativen Preise von Kapital und Arbeit nämlich auch zu einem Substitutionseffekt, also einer Änderung der Faktoreinsatzrelationen, sodass der expansive Effekt auf die Investiti-

⁶ Vgl. Ragnitz, J. u. a., Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer, IWH-Sonderheft 2/2000, Halle.

⁷ Gerling, K. Subsidization and Structural Change in Eastern Germany, Berlin/Heidelberg 2002, S. 131ff.

onstätigkeit nicht mit einem ähnlich hohen Effekt bezüglich der Produktion verbunden ist. Tatsächlich gibt es in den ostdeutschen Bundesländern eine Reihe von Industriezweigen, in denen – verglichen mit Westdeutschland – sehr kapitalintensiv produziert wird, allen voran die Mineralölverarbeitung (200% des westdeutschen Niveaus), der sonstige Fahrzeugbau (130%) und die Chemische Industrie (126%). All dies sind Branchen, bei denen neben den erheblichen Kaufpreinsnachlässen, die die Treuhandanstalt den Erwerbern eingeräumt hat, auch die Investitionsförderung eine gewichtige Rolle gespielt hat.

Gleichwohl, man sollte den Einwand der Verzerrung zugunsten kapitalintensiver Produktionsverfahren nicht überbewerten. Zum einen dürfte bei vielen Produktionen die hier unterstellte deutliche Substituierbarkeit von Arbeit und Kapital gar nicht bestehen, also mehr oder minder limitationale Faktoreinsatzverhältnisse vorherrschen. Und zum anderen sind – empirisch gesehen – die Faktorpreise in den neuen Ländern gegenüber Westdeutschland nur wenig verzerrt, weil gleichzeitig auch die Lohnsätze vergleichsweise niedrig sind.⁸ Schließlich muss man auch sehen: Ohne die Förderung wären unter Umständen die betreffenden Investitionen gar nicht vorgenommen worden wären, jedenfalls nicht in Ostdeutschland. Insoweit ist es, rein pragmatisch, allemal besser, wenige, wenn auch kapitalintensive Produktionsstätten zu besitzen, als überhaupt keine.

- In eine ähnliche Richtung zielt das Argument, dass die Investitionsförderung kapitalintensive Wirtschaftszweige in Ostdeutschland besonders begünstigt habe und so zu einer Verzerrung der Wirtschaftsstrukturen beigetragen habe.⁹ Der Effekt auf die Beschäftigung wäre auch in diesem Fall ungünstig zu bewerten: Mit einer gezielten Industriepolitik hätten mit vergleichbarem Aufwand weitaus mehr Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Tatsächlich haben kapitalintensive Wirtschaftszweige zumindest in der Industrie ein vergleichsweise großes Gewicht: Im Jahre 2000 lag deren Anteil am Kapitalstock in Ostdeutschland bei 61%, in Westdeutschland bei 54%. Dies ist aber zu einem guten Teil historisch bedingt, denn diese Zweige waren schon in der DDR vergleichsweise stark vertreten; 1991 hatten die kapitalintensiven Industriebranchen immerhin noch einen Anteil am gesamten industriellen Bruttoanlagevermögen in den neuen Ländern von 70% (Westdeutschland: 55%). Hinzu kommt, dass diese kapitalintensiven Produktionen in Ostdeutschland aufgrund der Verfügbarkeit großer Flächen und der aufgrund geringerer Bevölkerungsdichte oft höheren Akzeptanz dieser im Zweifel auch

⁸ Vgl. Ragnitz, J., Kapitalausstattung ostdeutscher Arbeitsplätze: Rückstand nicht überbewerten, in: *Wirtschaft im Wandel*, Heft 9/2000.

⁹ Vgl. Klodt, H., *Industrial Policy and the East German Productivity Puzzle*, Kiel Working Paper Nr. 943, Kiel Institute of World Economics, 1999.

umweltbelastenden Branchen in der ansässigen Bevölkerung vergleichsweise gute Standortbedingungen vorfanden. Insoweit ist die starke Präsenz dieser Zweige in den ostdeutschen Ländern kein eindeutiger Beleg für förderbedingte Allokationsverzerrungen. Und schließlich gilt auch hier wieder: Ohne Förderung wären unter Umständen auch diese Branchen in den neuen Ländern nicht erhalten geblieben. Dementsprechend führt auch das Argument der Verzerrung zugunsten bestimmter Branchen nicht zu einem grundsätzlich negativen Urteil über die Investitionsförderung.

- Ernster zu nehmen ist demgegenüber ein dritter Einwand, nämlich dass die Investitionsförderung zu Fehlinvestitionen beigetragen haben könnte. Hintergrund dessen ist die Überlegung, dass die Investitionsförderung aufgrund ihrer Höhe nicht nur einen Ausgleich für bestehende Standortnachteile geleistet hat, sondern darüber hinaus Investoren einen zusätzlichen Anreiz geben sollte, sich in Ostdeutschland zu engagieren. Das aber bedeutet, dass damit unter Umständen Projekte über die Rentabilitätsschwelle gehoben worden sind, die sich auch dauerhaft nur wegen der Förderung „lohnen“. Mag man dies in Ostdeutschland auch für weniger gravierend erachten, weil damit zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen wurden: Es besteht die ernstzunehmende Gefahr, dass die entsprechenden Betriebsstätten nur dann am Standort erhalten bleiben, wenn auch Ersatzinvestitionen entsprechend gefördert würden – was der berüchtigten Vorstellung von Ostdeutschland als einem „Fass ohne Boden“ schon ziemlich nahe käme. Und aus gesamtdeutscher Sicht sind derartige Fehlinvestitionen ohnehin als problematisch anzusehen, handelt es sich doch um einen typischen Fall einer Fehlallokation knappen Kapitals.

Überzeugende Belege dafür zu finden, dass es zu derartigen Fehlinvestitionen nicht nur in wenigen Einzelfällen gekommen ist, ist freilich nicht möglich. Ein Indiz wäre es, wenn sich Unternehmensschließungen häufen würden – bislang entspricht die Zahl der Unternehmensschließungen aber wohl eher dem, was angesichts der großen Zahl der Neugründungen zu Beginn der neunziger Jahre ohnehin zu erwarten war. Ein weiteres Indiz wäre es, wenn Betriebsstätten nach Ablauf der betrieblichen „Normalnutzungsdauer“ aufgelöst würden – hierüber liegen aus Zeitgründen aber noch keine Informationen vor. Und selbst die Tatsache, dass die durchschnittliche Kapitalproduktivität in der ostdeutschen Industrie um 15% niedriger liegt als in Westdeutschland, ist nicht als überzeugender Beleg für Fehlinvestitionen zu werten, spiegeln sich hierin doch auch eine Vielzahl von weiteren Gründen für ein geringes Produktivitätsniveau (Größen- und Struktureffekte, ungünstige Preisposition ostdeutscher Unternehmen auf den Absatzmärkten).¹⁰ Die bisher vorliegenden empirischen Fakten spre-

¹⁰ Zur Produktivitätslücke der ostdeutschen Wirtschaft vgl. genauer J. Ragnitz u. a., Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen: Das Beispiel der neuen Länder, IWH-Sonderheft 3/2001, Halle.

chen somit eher dagegen, dass in den neuen Ländern unter dem Einfluss der Förderung massenhaft Produktionen aufgebaut worden wären, die dauerhaft unrentabel bleiben müssten.

- Nicht unerheblich dürfte jedoch sein, dass sich die Wirtschaftssubjekte inzwischen an die Förderung „gewöhnt“ haben, denn seit nunmehr 12 Jahren werden Investitionen in den neuen Ländern in kaum veränderter Höhe staatlich unterstützt. Problematisch ist dabei nicht nur – oder sogar nicht einmal primär – der lange Zeitraum der Subventionsgewährung, sondern vielmehr, dass die möglichen Förderhöchstsätze in dieser Zeit nur wenig zurückgenommen wurden, von den Begünstigten also als üblicher Bestandteil der Investitionsrechnung angesehen werden dürften. Auch die geringe Merkhlichkeit einzelner Förderprogramme – hier ist primär an die Investitionszulage zu denken, die mit der Einkommensteuer verrechnet wird – spricht dafür, dass es zu Gewöhnungseffekten gekommen ist.¹¹ Soweit dies tatsächlich der Fall ist, sind die Anreizeffekte naturgemäß verhältnismäßig gering.

Zuweilen wird – häufig polemisch – angemerkt, dass es nicht nur zu Gewöhnungseffekten, sondern sogar zu einer regelrechten „Subventionsmentalität“ in den neuen Ländern gekommen sein könnte – dass also sich die Anstrengungen der Akteure zunehmend auf die Erlangung staatlicher Förderung richteten. Tatsächlich gibt fast die Hälfte aller (Industrie-)Unternehmen an, dass die Förderung für ihre Entwicklung sehr wichtig sei, was man in gewisser Weise als Zeichen hierfür sehen kann.¹² Es sind dabei aber insbesondere die wettbewerbsstarken, überregional orientierten Betriebe, die die Förderung als wichtig ansehen und als nützlich einschätzen. Dies widerspricht der Vermutung, dass sich Subventionsmentalität herausgebildet hätte – denn diese wäre wohl eher bei den „schwachen“ Betrieben zu vermuten. Insoweit steht die Hypothese verbreiteter Subventionsmentalität empirisch auf schwachen Füßen.

Wenn es tatsächlich zu Subventionsmentalität gekommen ist, dann wohl primär in den öffentlichen Verwaltungen und der regionalen Politik: Vielerorts wird Wirtschaftspolitik nämlich mit Förderpolitik gleichgesetzt. Diese Haltung steht in gewissem Gegensatz zu den bereits zitierten Umfrageergebnissen, nach denen eben auch mehr als die Hälfte aller Industrieunternehmen angibt, dass die Wirtschaftsförderung für sie nicht sehr wichtig sei. Die Erklärung für die starke Betonung der Wirtschaftsförderung in der tatsächlichen Politik liegt deswegen wohl vor allem darin, dass sich

¹¹ Inwieweit Gewöhnungseffekte in den neuen Ländern inzwischen entstanden sind, lässt sich nicht verlässlich ermitteln. Hinweise geben allenfalls Umfragen, bei denen allerdings aufgrund von strategischem Antwortverhalten der Befragten kaum zutreffende Antworten erwartet werden können.

¹² Vgl. DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW, Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die Wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 3/2002, S. 245 ff.

viele Politiker dadurch den Gewinn von (zusätzlichen) Wählerstimmen erhoffen. Und es hat wohl auch damit zu tun, dass für einen Landespolitiker die Anreize zur sparsamen Mittelverwendung aufgrund des in Deutschland bestehenden Länderfinanzausgleichs falsch gesetzt sind, eine „gute Wirtschaftspolitik“ nämlich durch Verlust von Zuweisungen von Bund und anderen Ländern bestraft wird – mehr noch: die Gewährung von steuerlichen Anreizen für Investoren (so durch die Investitionszulage) sogar noch durch den Länderfinanzausgleich „belohnt“ wird, weil die entsprechenden Steuerausfälle in (nahezu) voller Höhe durch Zuweisungen von Bund und anderen Ländern ausgeglichen werden. Eine Reform der Wirtschaftsförderung wird sich daher nur durchsetzen lassen, wenn gleichzeitig auch das institutionelle System der Finanzverfassung angepasst wird.

- Eine Bewertung der Wirtschaftsförderung bliebe unvollständig, wenn nicht auch gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge berücksichtigt werden. Die Mittel, die für die Förderung verausgabt werden, müssen schließlich an anderer Stelle der Volkswirtschaft aufgebracht werden. Die Zusammenhänge sind hierbei freilich nicht ganz einfach, verschlingen sich dabei doch eine Reihe von Wirkungs- und Umverteilungsketten: Erfolgt die Aufbringung durch Steuern,¹³ handelt es sich primär um eine Umverteilung zulasten der privaten Haushalte; erfolgt die Aufbringung hingegen durch eine erhöhte Staatsverschuldung, so erfolgt die Umverteilung innerhalb des Unternehmenssektors, da jetzt höhere Zinsen für kreditfinanzierte Investitionsprojekte zu zahlen sind und/oder die heimische Währung sich aufwertet, was die Exporte beeinträchtigt. Und erfolgt die Aufbringung durch eine Einschränkung von Staatsausgaben an anderer Stelle, so sind unmittelbar die hierdurch betroffenen Wirtschaftssubjekte (Unternehmen und/oder private Haushalte) belastet.

Welcher Art der Finanzierung auch gewählt wird: Immer kommt es zumindest zu einer partiellen Verdrängung privater Nachfrage, was zwar im gesamtwirtschaftlichen Aggregat ohne Bedeutung ist, weil die entsprechenden Finanzmittel unmittelbar wieder zur Steigerung der privaten Investitionsnachfrage verwendet werden; gleichwohl kann dies beträchtliche Struktureffekte verursachen, und zwar sowohl in sektoraler als auch in regionaler Hinsicht. Und schließlich können sich negative Angebotseffekte ergeben, so zum Beispiel wenn die Art der Mittelaufbringung zu erhöhter Unsicherheit über den künftigen steuerpolitischen Kurs führt. In diesem Fall würde das mittelfristige Wachstum des Produktionspotentials gedämpft, mit entsprechend negativen Folgen auch für die Beschäftigung.

¹³ Im Laufe der neunziger Jahre wurden eine Reihe von Steuern erhöht (Mehrwertsteuer, Tabaksteuer, Mineralölsteuer, Versicherungssteuer) oder neu eingeführt (Solidaritätszuschlag, Ökosteuer). Darüber hinaus wurden die Beitragssätze zur Sozialversicherung – auch wegen des Finanzierungsbedarfs in Ostdeutschland – mehrfach angehoben.

Im Falle Ostdeutschlands ist in diesem Zusammenhang freilich zu beachten, dass die Finanzierung der Wirtschaftsförderung für die neuen Länder wegen der geringen Wirtschafts- und Steuerkraft in Ostdeutschland primär durch Rückgriff auf das Produktionspotential in Westdeutschland erfolgt, und zwar entweder direkt durch Zahlungen aus dem Bundeshaushalt (Wirtschaftsförderung des Bundes, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die ostdeutschen Länder) oder indirekt über den Länderfinanzausgleich (Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne). Insoweit wundert es nicht, dass auch die wenigen makroökonomisch ausgerichteten Studien zu den Wirkungen der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern dieser hier einen erheblichen Erfolg zumessen,¹⁴ denn im Regelfall wird dabei allein die ostdeutsche Wirtschaft betrachtet, sodass die negativen Wirkungen, die in den alten Bundesländern anfallen, unberücksichtigt bleiben. Ob dies bei einer gesamtdeutschen Betrachtung immer noch stimmt, ist zwar noch nicht untersucht worden – vielfach wird aber vermutet, dass die hohen öffentlichen Transfers von West nach Ostdeutschland die wirtschaftliche Dynamik im Westen Deutschlands gedämpft haben und so mit dafür verantwortlich sind, dass Deutschland seit längerem das geringste Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union aufweist.¹⁵ Letzten Endes ist aber eine hohe Dynamik in ganz Deutschland erforderlich, wenn der Aufbau Ost zu einem guten Ende geführt werden soll.

- Zusätzlich ist bei einer gesamtwirtschaftlichen Analyse zu berücksichtigen, dass Leistungen für die Wirtschaftsförderung – so sie denn eine Zunahme der geförderten Aktivitäten ermöglichen – zu Marktanpassungen führen, die einen Teil der angestrebten realwirtschaftlichen Wirkungen zunichte machen können. So führt eine Ausweitung der Investitionsnachfrage, wie sie durch die Förderung induziert wird, bei voll ausgelasteten Kapazitäten in der Tendenz zu einem Anstieg der Investitionsgüterpreise, so dass mit gegebenem Budget nur noch ein entsprechend kleinerer Ausbau der Produktionskapazitäten erfolgen kann – abgesehen davon, dass diese Preissteigerungen unmittelbar auch das Renditekalkül eines Investors negativ beeinflussen. Dass dieser Fall durchaus große Bedeutung hat, lässt sich leicht anhand des Beispiels des Baugewerbes belegen, denn die intensive Förderung von Bauinvestitionen in den frühen neunziger Jahren (insbesondere durch Sonderabschreibungen) hat zu einer relativen Verteuerung von Bauleistungen geführt, mit dem Effekt, dass teilweise höhere Preise zu zahlen waren als in Westdeutschland. Dementsprechend ist ein Teil der ausgereichten Fördermittel dazu verwendet worden, „Renten“ an die Anbieter dieser Leistungen auszuzahlen.

¹⁴ Vgl.beispielsweise J. Bradley u. a., Analysis of the Macroeconomic Impact of the CSF on the Economy of East Germany, Dresden 2001. Die Autoren ermitteln unter Berücksichtigung makroökonomischer Wirkungen in Ostdeutschland einen positiven Effekt von 4% des Bruttoinlandsprodukts.

¹⁵ OECD, Economic Survey Germany, Paris 2001, S. 107ff.

Problematisch sind derartige Verschiebungen im Preisgefüge der Volkswirtschaft insbesondere dann, wenn sie zu einer Veränderung der Produktionsstrukturen führen – auch hierfür bietet die Entwicklung der Bauwirtschaft in Ostdeutschland ein allfälliges Beispiel. Allgemein lässt sich zeigen, dass die Transfers zugunsten der neuen Länder zu einer relativen Ausweitung des Sektors der nicht-handelbaren Güter (zulasten des Sektors der handelbaren Güter) beigetragen haben.¹⁶ Das Ziel, eine überregional wettbewerbsfähige Wirtschaftsstruktur aufzubauen, wurde dadurch zum Teil konterkariert.

- Schließlich ist noch zu beachten, dass der – erwünschte – Aufbau von Kapazitäten in Ostdeutschland Produktion in Westdeutschland verdrängt haben könnte. Tatsächlich lässt sich ja zeigen, dass das Wachstum der Produktion in Ostdeutschland in den vergangenen Jahren nicht nur auf eine insgesamt zunehmende Nachfrage zurückzuführen war, sondern dass Unternehmen aus den neuen Ländern in nicht unbeträchtlichem Maße Marktanteile gegenüber westdeutschen Konkurrenten gewonnen haben. So erfreulich dies aus ostdeutscher Sicht auch ist – in einer gesamtdeutschen Sicht kann dies nur dann begrüßt werden, wenn dies das Ergebnis eines echten Leistungswettbewerbs, nicht aber das Ergebnis eines durch Subventionen verzerrten Verdrängungswettbewerbs ist. Leider ist gerade letzteres nicht ausgeschlossen – und es ruft nach einer nationalen Beihilfenkontrolle, die gerade dies auszuschließen versuchen sollte.¹⁷

Nimmt man nun alles zusammen, so lässt sich abschließend konstatieren, dass die negativen Nebenwirkungen der Investitionsförderung zwar nicht ganz so dramatisch einzuschätzen sind wie dies häufig unterstellt wird. Gleichwohl ist die Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland hinsichtlich ihrer Intensität und Ausgestaltung auch nicht uneingeschränkt positiv zu bewerten. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden eine Strategie für die künftige Politik des „Aufbau-Ost“ konzipiert werden. Leitgedanke dabei ist, dass die direkte Wirtschaftsförderung keine dauerhafte Lösung der Probleme in Ostdeutschland verspricht und wegen der mit ihr verbundenen negativen Nebenwirkungen allmählich abgebaut werden sollte, überdies aufgrund der angespannten Haushaltssituation auch kaum mehr länger finanzierbar ist.¹⁸ Um gleichwohl zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in den neuen Ländern zu kommen, und zwar um eine Verbes-

¹⁶ Vgl. genauer V. Dietrich u. a., Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, IWH-Sonderheft 1/1998.

¹⁷ Vgl. zu der Begründung dieses Vorschlags genauer J. Ragnitz, Die Zukunft der Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst, Heft 4/2000, S. 225-229.

¹⁸ Dies gilt insbesondere für die ostdeutschen Länder, die derzeit noch ein Pro-Kopf-Einkommensniveau von 140% der westdeutschen (Flächen-)Länder haben. Dieser Unterschied wird sich bis 2019 allmählich einebnen, weil die Transfers aus dem Solidarpakt II bis dahin auslaufen und der Finanzausgleich eben keine Übernivellierung unterproportionaler Finanzkraft vorsieht. Dementsprechend müssen die ostdeutschen Länder ihre Ausgaben in erheblichem Maße kürzen. Vgl. hierzu H. Seitz, „Wie attraktiv sind die neuen Bundesländer?“, <http://www.makro.euv-frankfurt-o.de> (gelesen am 28.11.2002).

serung der Lage, die den Verzicht auf direkte Wirtschaftsförderung erlaubt, bedarf es einer Neugewichtung der angewandten Instrumente – mit einer Prioritätensetzung auf der Verbesserung der Standortbedingungen.

Ein Reformprogramm für die Wirtschaftspolitik des Aufbau Ost

Ostdeutschland weist in weiten Teilen nach wie vor Nachteile gegenüber konkurrierenden Standorten in Westdeutschland und im Ausland auf. Diese sollten jedoch nicht primär durch Wirtschaftsförderung kompensiert, sondern vielmehr beschleunigt abgebaut werden, um so die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass auch auf die direkte Wirtschaftsförderung verzichtet werden kann.¹⁹

- Ganz besonders dringlich ist dabei die Schließung der „Infrastrukturücke“, die im Vorfeld der Solidarpakt II-Verhandlungen auf rund 150 Mrd. Euro allein in der Bau- last der Länder und Gemeinden beziffert worden ist; dabei ist noch nicht einmal berücksichtigt, dass auch die bundeseigene Infrastruktur in weiten Teilen noch hinter westdeutschen Ausstattungsstandards zurückbleibt. Der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur ist deswegen so wichtig, weil nur dies tatsächlich dazu beitragen kann, dass die Unternehmen hier wettbewerbsfähiger werden – durch (einmalige) Förderung geht dies eben nicht. Und nur wettbewerbsfähige Unternehmen können die Arbeits- plätze bereitstellen, die notwendig sind, die Probleme am Arbeitsmarkt zu lösen und die Abwanderung zu stoppen. Um so problematischer ist es, dass die ostdeutschen Länder und Kommunen aus Finanznot ihre (realen) Investitionen inzwischen auf ein Niveau zurückgefahren haben, dass dem der westdeutschen Länder im Jahre 1984 entspricht, einem Zeitpunkt also, als deren Infrastruktur durchaus schon in gutem Ausbauzustand war.

Der infrastrukturelle Nachholbedarf muss möglichst bald abgebaut werden – nicht erst bis zum Jahre 2019, wie es der Solidarpakt II vorsieht, sondern, durch Vorziehen von Infrastrukturinvestitionen, schon vorher. Hierfür sollte auch das Instrument zusätzlicher Verschuldung nicht tabu sein, wenngleich – überflüssig, es zu benennen – zuvor natürlich alle Einsparmöglichkeiten in den öffentlichen Haushalten genutzt werden müssen, insbesondere im konsumtiven Bereich. Und notfalls sollten die Länder es auch nicht ablehnen, Infrastrukturaufgaben des Bundes für eine Zeitlang vorzu- finanzieren, indem sie die Solidarpakt-Mittel hierfür verwenden. Ganz wichtig aber ist, dabei auch die Kommunen einzubeziehen, denn auf sie entfällt rund zwei Drittel des Investitionsbedarfs – und die Solidarpakt-II-Vereinbarung sieht nur einen kleinen Teil der zu gewährenden Mittel als Hilfe für die Kommunen vor. Möglichst rasch sollten sich Landesregierungen und Gemeinden deswegen auf ein gemeinsames Vor-

¹⁹ Vgl. zum folgenden genauer auch: DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW, Fortschrittsbericht wirtschaftswissen- schaftlicher Institute über die Wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 3/2002, Kapitel 8.

gehen nach einer abgestimmten Prioritätenliste verständigen, wobei es auf der Hand liegen sollte, dass die Mittelverteilung dabei nicht nach der Einwohnerzahl oder anderen pauschalen Indikatoren erfolgen kann, sondern gerade die potentiellen Wachstumswirkungen mitberücksichtigen muss.

Es zeigt sich, dass Infrastrukturausbau und Wirtschaftsförderung nicht getrennt voneinander gesehen werden können. Deswegen wäre es möglicherweise von Vorteil, wenn auch auf Landesebene die Kompetenzen für beides in einem Ministerium gebündelt würden – wie es ja in den Thüringen und Sachsen bereits verwirklicht ist.

- Zum zweiten können die neuen Länder Standortvorteile dadurch gewinnen, dass Regulierungen, die wirtschaftliche Aktivität behindern und möglicherweise den Wünschen und Möglichkeiten der saturierten alten Bundesländer, nicht aber den Erfordernissen einer aufholenden Region angepasst sind, hier abgebaut werden. Zu denken ist an Teile des Arbeitsrechts, des Baurechts, des Rechts der freien Berufe, des Umweltrechts und anderes mehr. Eine derartige Deregulierungsoffensive in den neuen Ländern ist nicht nur vergleichsweise billig zu haben, sondern könnte auch die Bemühungen um Bürokratieabbau in ganz Deutschland voranbringen. Insoweit ist es erfreulich, dass diese Position inzwischen auch von führenden Vertretern der Bundesregierung offensiv verfochten wird.

Letzten Endes kommt es aber auf die Länder an: Sie sollten wo immer möglich die bundeseinheitlichen Rechtsvorschriften so wirtschaftsfreundlich wie möglich auslegen, möglichst auch Regulierungen dort abbauen, wo ihnen der Bund entsprechende Spielräume lässt. Das kürzlich erlassene „Investitionserleichterungsgesetz in Sachsen-Anhalt“ ist erster erfolgsversprechender Ansatz hierfür.

- Der dritte Ansatzpunkt schließlich sind die Arbeitskosten. Zwar ist es – da der westdeutsche Lohnsatz faktisch einen Mindestlohn darstellt, dessen Unterschreiten zu vermehrter Abwanderung führen würde – nicht möglich, die Lohnsätze in Ostdeutschland noch weiter zu senken; möglich ist aber – einerseits – eine Verringerung der Lohnnebenkosten, insbesondere der tariflich vereinbarten²⁰, und – andererseits – eine Flexibilisierung von Arbeitsentgelten, von Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen. Durch eine stärkere Differenzierung der Löhne nach Branche, Region und Situation des Betriebes, durch Einführung von erfolgsabhängigen Lohnbestandteilen anstelle starrer Monatslöhne oder auch durch Verzicht auf Nacht- und Überstundenzuschläge würde Ostdeutschland für viele Investoren an Attraktivität gewinnen. Dass es zum Beispiel gelungen ist, ein neues BMW-Werk in Leipzig anzusiedeln, hat viel

²⁰ Wünschenswert wäre natürlich auch eine Verringerung der hohen staatlich verfügbaren Lohnnebenkosten, in erster Linie der Kosten der Sozialen Sicherung. Dies wird sich freilich nur gesamtdeutsch regeln lassen, und auch dann erst nach einer grundlegenden Reform der Sozialen Sicherungssysteme. Wegen der unvermeidlichen Schwierigkeiten, eine solche Reform rasch zu verwirklichen, handelt es sich hierbei also nicht um eine realistische Option.

damit zu tun, dass die Gewerkschaften hier eine flexible Auslegung der Arbeitszeitbestimmungen des geltenden Tarifvertrags zugesagt haben, die längere Betriebsnutzungszeiten erlaubt als es anderswo der Fall gewesen wäre.

Die Wirtschaftsförderung im engeren Sinne sollte hingegen reformiert werden – und das heißt: zunehmend reduziert, wenn auch (noch) nicht völlig abgeschafft werden. Das Auslaufen der Investitionszulageregulungen und anderer Subventionen Ende des Jahres 2004 bietet aber die Chance eines Umsteuerns:

- Nicht verlängert werden sollten, schon weil sie wegen der Verbindung mit einem Rechtsanspruch wenig zielgenau sind, die Investitionszulagenregelungen. Leider scheint die Bundesregierung auf das – verständliche²¹ – Drängen der Länder nach Beibehaltung dieses Förderinstruments eingehen zu wollen.²² Besser wäre es hingegen, die Investitionszulage in die GA-Förderung zu integrieren, nämlich indem die Ansätze der Gemeinschaftsaufgabe entsprechend aufgestockt werden. Auf diese Weise könnten vermutlich höhere Impulse für die Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland gegeben werden, weil die GA-Förderung einzelfallbezogen ist und deswegen auf Investitionsvorhaben – insbesondere auch Ansiedlungsvorhaben – mit hohem Anstoßeffekt für die Regionalentwicklung konzentriert werden kann.²³

Gerade das muss aber auch geschehen: Die Förderung darf nicht wie bisher flächendeckend eingesetzt werden und im Zweifel auch für weniger sinnvolle Vorhaben ausgegeben werden, sondern muss auf eben diese Neuansiedlungen konzentriert werden, möglichst von Großunternehmen, die Impulse auch für Zulieferer aussenden. Sie kann in diesem Sinne als Belohnung dafür angesehen werden, nach Ostdeutschland zu kommen – das schließt es aber aus, auch solche Firmen zu fördern, die hier gute Standortbedingungen vorfinden, weil potentielle Kunden bereits am Ort sind.²⁴

²¹ Die Investitionszulage wird aufgrund der Regelungen des Länderfinanzausgleichs allein von Bund und westdeutschen Ländern getragen. Anders gewendet: Ein Wegfall der Zulage würde zu einem Anstieg der originären Finanzkraft der ostdeutschen Länder und damit zu einem entsprechenden Rückgang der LFA-Zuweisungen führen. Die ostdeutschen Länder können ihre Haushaltslage durch Verzicht auf die Zulage also nicht verbessern.

²² Vgl. Koalitionsvereinbarung vom 16. Oktober 2002, <http://www.bundesregierung.de>.

²³ Die Integration der Investitionszulage in die Gemeinschaftsaufgabe würde allerdings für die ostdeutschen Länder nicht haushaltsneutral sein, weil sie auf LFA-Zuweisungen verzichten müssten, gleichzeitig aber höhere Ausgaben zu finanzieren hätten. Sie werden deswegen einem solchen Vorschlag nur zustimmen, wenn sie einen entsprechenden Ausgleich erhielten. Andererseits würden sich die westdeutschen Länder besser stellen, wenn die Zulage in die GA integriert würde. Das Gelingen eines solchen Reformschritts hängt deshalb vom Abstimmungsverhalten der West-Länder im Bundesrat ab. Dominiert weiterhin parteitaktisch geprägtes Verhalten, ist die Durchsetzung einer solchen Reform unter den gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen nicht möglich.

²⁴ Das bedeutet auch: Zu fördern wäre zwar der neu entstehende industrielle Kern, nicht aber die Zulieferunternehmen, die sich – in vielen Fällen zwangsläufig – in dessen Umkreis ansiedeln. Dies mag zwar Gerechtigkeits- und Gleichheitsempfinden widersprechen, ist aber im Sinne einer effizienten Verwendung knapper öffentlicher Mittel vertretbar.

Kommt kein Investor, so sollte das Geld nicht verfallen oder sinnlos ausgegeben werden, sondern vielmehr ins nächste Jahr übertragen – oder aber dem Ausbau der Infrastruktur – gewidmet werden.

- Bei der in diesem Sinne reformierten Förderung über die Gemeinschaftsaufgabe sollte überdies eine Konzentration auf diejenigen Regionen innerhalb Ostdeutschlands als insgesamt strukturschwacher Region vorgenommen werden, die gute Wachstumsbedingungen aufweisen – ökonomisch gesprochen: wo die Grenzerträge des eingesetzten Kapitals schon aufgrund der Ausgangslage besonders hoch sind, also nicht erst die Voraussetzungen für hohe Grenzerträge geschaffen werden müssen. Dies wird im Zweifel am ehesten für die Agglomerationszentren zutreffen, weil nur diese eine entsprechende Bevölkerungsdichte aufweisen, eine hinreichende Attraktivität auch der „weichen Standortfaktoren“ bieten und schließlich auch hinsichtlich der Infrastruktur besser ausgestattet sind als die peripheren Regionen. Um die geringe Standortattraktivität der „peripheren“ Regionen durch Förderung auszugleichen, wären also vergleichsweise mehr öffentliche Mittel erforderlich als in den relativ attraktiveren Zentren. Dabei muss es sogar fraglich erscheinen, ob es durch Förderung der Peripherie überhaupt gelingen kann, vorhandene Standortnachteile auszugleichen.²⁵

Die Gefahr, dass die peripheren Regionen bei einer solchen Umoorientierung der Förderung weiter zurückfallen werden, ist natürlich nicht von der Hand zu weisen. Zwar wird es Ausstrahleffekte geben, die auch die Entwicklung in diesen Regionen positiv beeinflussen können, so z. B. durch Zulieferungen aus der Peripherie in das Zentrum und letzten Endes auch durch insgesamt höhere Steuereinnahmen auf Landesebene, die dann auch den abgelegeneren Regionen zugute kommen. Gleichwohl: Nicht alle Regionen werden hiervon profitieren können, sodass das Ausmaß „passiver Sanierung“ im Zweifel sogar noch zunehmen wird. Und dennoch gilt, dass gerade wegen der Knappheit öffentlicher Mittel diese zielgenau eingesetzt werden müssen. Und nicht übersehen darf auch, dass gerade die Abwanderung aus peripheren Regionen auch dazu führen kann, dass hier neue Standortvorteile entstehen, so indem dort die Arbeitskosten niedriger ausfallen als in den Ballungszentren oder Gewerbeflächen günstiger zu haben sind. Auch mit Blick auf die Ansiedlung umwelt- und flächenintensiver Produktionen bietet die Peripherie Vorteile gegenüber den Zentren. Insoweit

²⁵ Nicht zu verkennen ist indes, dass die skizzierte Strategie der Praxis der Regionalförderung in Deutschland diametral entgegen läuft und schon aus diesem Grunde wohl schwerlich umsetzbar ist. Als Kompromisslösung wäre daher zu empfehlen, die Standortentscheidung von Unternehmen weitgehend dem Markt zu überlassen und sie nicht durch gezielte Differenzierung der Fördersätze zu beeinflussen zu versuchen. Dies bedeutet konkret, zwar überall gleiche Fördersätze zu gewähren, was aber, da die Inanspruchnahme von Fördermitteln nachfrageorientiert ist, zu einer Konzentration der vergebenen Mittel auf die Wachstumszentren führen würde. Wenn dann noch ein Unternehmen, aus welchen Gründen auch immer, gleichwohl in der Peripherie tätig werden will, so würde es durch eine abgesenkte Förderung zumindest nicht diskriminiert werden.

sollte man „passive Sanierung“, so bitter sie für die Betroffenen im Augenblick auch ist, nicht als das Todesurteil für die jeweiligen Regionen ansehen, sondern auch die Chancen erkennen, die damit verbunden sind.²⁶

- Beibehalten werden sollte, zum zweiten, die Existenzgründungsförderung (wobei der Begriff der Gründung durchaus weit zu fassen ist und auch die ersten Jahre der Unternehmensexistenz einschließen sollte). Nicht allein, dass Unternehmensgründer nur ungenügenden Zugang zum Kapitalmarkt haben; gerade in Ostdeutschland sind sie auch häufig dadurch behindert, dass sie nur in geringem Maße privates Vermögen mitbringen, dass als Sicherheit im Falle eines Scheiterns dienen kann. Dies dürfte der wesentliche Grund dafür sein, dass die neuen Länder eine Unternehmensdichte aufweisen, um rund ein Fünftel niedriger ist als in Westdeutschland.

Wie heute schon, sollte dabei auch in Zukunft gelten: Es kommt bei der Existenzgründungsförderung nicht auf einen hohen Subventionswert an, sondern viel mehr darauf, dass überhaupt Mittel zur Verfügung gestellt werden. Dies sollte auch weiterhin auf dem Wege der Darlehensvergabe geschehen, schon weil die Rückzahlungsverpflichtung einen sorgfältigeren Umgang mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erforderlich macht. Mehr noch: Die Mittel stehen der ausreichenden Stelle nach ihrer Rückzahlung wieder zur Verfügung und können dann erneut ausgereicht werden, was die Möglichkeiten der Förderpolitik deutlich erweitert.

Die Existenzgründungsförderung kann dabei natürlich nicht auf Ostdeutschland beschränkt bleiben; auch westdeutsche Gründer stehen vor ähnlichen Problemen. Deswegen ist es durchaus angemessen, dass die Gründungsförderung bei einer der Förderbanken des Bundes angesiedelt ist. Der Informationsvorteil, den eine landeseigene Institution bei der Kreditvergabe hätte, wird überdies dadurch kompensiert, dass die KfW und DtA sich bei ihren Entscheidungen auf die Prüfung der Fördermittelanträge der Hausbanken verlassen, ja sogar von diesen eine finanzielle Beteiligung erwarten. Insoweit besteht in diesem Fall wenig Grund, das bisherige institutionelle Arrangement zu verändern.

- Und zum Dritten sollte auch die regionalpolitisch motivierte Innovationsförderung – wenigstens in dem Grundsatz nach – erhalten bleiben. Natürlich geht es dabei nicht darum, möglichst viele Programme zu haben, wie es für das derzeitige System der Innovationsförderung kennzeichnend ist; gerade aber die spezifischen Probleme ostdeutscher Unternehmen bei der Neugestaltung ihrer Produktpalette sollten für gewisse Zeit weiterhin wirtschaftspolitisch flankiert werden. Insbesondere Programme, die die

²⁶ Bestes Beispiel hierfür ist der Freistaat Bayern, der in den fünfziger Jahren jährlich 0,5% bis 0,8% seiner Bevölkerung verloren hat und heute als eine der höchstentwickelten Wirtschaftsräume Deutschlands gilt.

Vernetzung von Unternehmen begünstigen sollen – und die gemeinhin auch eher „billige“ Programme sind, weil es dabei in aller Regel lediglich um die temporäre Finanzierung von Netzwerkmanagern geht – erscheinen dabei als ein hilfreicher Ansatz. Personalkostenzuschussprogramme hingegen sollten aufgrund der vielfältigen verzerrenden Wirkungen dieser Instrumente aufgegeben werden, und auch die gerade auf Länderebene verbreitete Neigung, die Förderung auf spezifische Technologiebereiche zu konzentrieren – die in allen Ländern in etwa die gleichen sind – ist riskant, weil die angeblich zukunftssträchtigen Technologien sich in Wahrheit auch als wenig nachhaltig erweisen können. Allenfalls infrastrukturell orientierte Hilfen – wie die Einrichtung entsprechender Studiengänge an Universitäten oder auch die Bereitstellung von Gründerzentren – wäre als eine marktkonforme Maßnahme im Rahmen sektor- oder technologiespezifischer Förderpolitik zu bewerten.

Abzuraten ist überdies auch von der institutionellen Finanzierung von Einrichtungen der anwendungsnahen Forschung durch Bund oder Länder. Diese Institutionen (die früheren „Forschungs-GmbHs“) sind als Unternehmen zu betrachten, die ihre Forschungsdienstleistungen am Markt anbieten. Wenn man – um das Fehlen eigener Forschungskapazitäten in vielen (Industrie-)Unternehmen zu kompensieren – diese Institutionen unterstützen will, dann eher durch projektbezogene Subventionierung der diese Dienstleistungen nachfragenden Unternehmen. Anders sieht es hingegen bei Universitäten und Fachhochschulen aus, weil sie neben dem Angebot von Forschungsleistungen für die Unternehmen auch zur Verbesserung der Humankapitalbildung in der Region beitragen. Der Ausbau von Fachhochschulen und Universitäten ist also auch weiterhin als ein gerechtfertigter Aspekt staatlicher Innovationspolitik anzusehen.

Nicht zu empfehlen sind hingegen: Eine weitere Intensivierung der Förderung, die massive Gewährung von Lohnkostenzuschüssen, die auf Dauer angelegt sein müssten, um wirklich wirksam zu sein, oder auch der Erhalt sich als nicht wettbewerbsfähig erwiesener Unternehmen. All dies wäre nicht nur ordnungspolitisch verfehlt, sondern auch mit Blick auf die oben genannten Fehlanreize der Förderung problematisch. Insoweit ist es geradezu ein Segen, dass die Situation der öffentlichen Finanzen eine weitere Intensivierung der Wirtschaftsförderung auch gar nicht zulässt.

Grundsätzlich sollte die Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern wieder stärker auf die Akteure in den Regionen zurückverlagert werden, also vor allem auf die Länder, freilich bei einem angesichts der schwachen Finanzkraft der ostdeutschen Gebietskörperschaften hohen Finanzierungsbeitrag des Bundes. Die hier vorgeschlagene Schwerpunktverlagerung der Förderung auf die Gemeinschaftsaufgabe lässt sich als ein Schritt in diese Richtung interpretieren; in gleicher Richtung wirken auch die Festlegungen der Solidarpakt II-Vereinbarungen, in denen den Ländern die politische Verantwortung für die investive Verwendung der vom Bund bereitgestellten

Mittel übertragen worden ist. Man sollte auf diesem Weg voranschreiten – ganz im Sinne auch eines kompetitiven Föderalismus, der ja gerade den Wettbewerb zwischen den Regionen betont und damit auf die Durchsetzung des „besten“ Systems gerichtet ist.